Advies over juridische consequenties verlenging/overschrijding vastgelegde normtijden voor opkomst van de brandweer

14 februari 2011

A.M. Hol, Universiteit Utrecht

Vraagstelling:

Heeft overschrijding van de bij het besluit veiligheidsregio's vastgelegde opkomsttijden juridische consequenties?

Meer specifiek: onder welke voorwaarden kan de veiligheidsregio als rechtspersoon bij een verlenging van de opkomsttijd aansprakelijk worden gesteld voor (extra) schade en letsel? Subvragen zijn:

- aan welke eisen moet de bestuurlijke argumentatie voor een verlenging van de opkomsttijd voldoen om een juridische toets in het kader van aansprakelijkheidsstelling te kunnen doorstaan?
- in hoeverre is de brandweer aansprakelijk te stellen als de normtijd (wettelijk of door het bestuur vastgesteld) bij een inzet niet wordt gehaald?

Bij genoemd besluit zijn opkomsttijden vastgelegd voor de brandweer. Deze tijden dienen als richt, - streef- of normtijden te worden opgevat in die zin dat zij weliswaar een indicatie geven van wat wenselijk is, maar dat er onder bepaalde voorwaarden van mag worden afgeweken. Bij het opstellen van een dekkingsplan kan blijken dat de opkomsttijden voor bepaalde objecten (of gebieden) niet kunnen worden gerealiseerd zonder bepaalde investeringen die bestuurlijk niet opportuun worden geacht. Het gaat hierbij in de regel om een afweging van kosten en baten tegen de achtergrond van omvang en aard van de risico's. Het besluit vereist daarbij wel dat het bestuur de gemaakte afwegingen expliciteert en daarover verantwoording aflegt. In geval van afwijking van de normtijden mogen deze echter in geen geval de 18 minuten overschrijden.

De hamvraag

De hamvraag is in hoeverre het besluit de brandweer ruimte laat ruimere opkomsttijden te hanteren dan in de wet vastgelegd. Deze vraag is van belang in verband met eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid van de brandweer (gemeente, veiligheidsregio, centrale overheid). Strafrechtelijke aansprakelijkheid is hier niet aan de orde nu de overheid bij de uitoefening van haar publieke taken strafrechtelijk niet kan worden vervolgd.[1]

Civielrechtelijke aansprakelijkheid: algemeen[2]

Civiele aansprakelijkheid is aan de orde als sprake is van schade als gevolg van een onrechtmatige daad.
Er zijn drie gevallen waarin sprake kan zijn van een onrechtmatige daad. Men spreekt van een onrechtmatige daad in geval van:

---

[1] Dit neemt niet weg dat brandweerlieden bij ernstige fouten individueel strafrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn voor o.m. dood door schuld en/of zwaar lichamelijk letsel door schuld (denk bijvoorbeeld aan de strafrechtelijke vervolging van brandweerlieden bij de Herculesramp en veroordelingen van chauffeurs van voertuigen voor dood door schuld in het verkeer).
[2] Zie artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek

- een handelen (of nalaten) in strijd met de wet,
- een inbreuk op andermans recht,
- een handelen (of nalaten) in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid[3].

Tussen de schade en de onrechtmatige daad dient een causaal verband te bestaan. Als de schade ook zou zijn ontstaan als geen 'fout' was gemaakt, ontbreekt die causale relatie.[4]

Civielrechtelijke aansprakelijkheid en opkomsttijden

Een eerste vraag die nu moet worden beantwoord is, of overschrijding van in de wet vastgelegde richtwaarden voor opkomsttijden een onrechtmatige daad kan opleveren. Nu de in de wet vastgelegde tijden niet strikt zijn, maar richtinggevend,– gesproken wordt van streeftijden of normtijden - geeft de wet geen duidelijke norm voor wat van de brandweer mag worden verwacht. Overschrijding van de tijden zoals in het besluit geïndiceerd is dan ook niet zonder meer onrechtmatig. Kijkend naar de hierboven onderscheiden gevallen van onrechtmatige daad, betekent dit dat aansprakelijkheid niet eenvoudig voortvloeit uit een handelen of nalaten in strijd met de wet.

Dit neemt niet weg dat bij overschrijding van de normtijden toch sprake kan zijn van onrechtmatige daad en aansprakelijkheid voor daaruit voortvloeiende schade. Dat is het geval indien de overschrijding in strijd is met de maatschappelijke zorgvuldigheid. Wat vereist de maatschappelijke zorgvuldigheid in concreto van de brandweer?

Zorgvuldigheid
De bij het besluit vastgelegde normtijden moeten worden begrepen tegen de achtergrond van specifieke publieke taken van de brandweer. Zij geven een indicatie wat de brandweer zelf noodzakelijk acht met het oog daarop. Een snelle opkomst is primair geïndiceerd in verband met de taak personen te redden. Mede van belang is het om uitbreiding van brand naar belendende percelen (zoveel mogelijk) te voorkomen (MvT ontwerpversie 26 mei 2009, p. 26). Bij de opkomsttijden is een zekere differentiëring aangebracht naar gelang het risico op persoonlijk letsel. Hoe groter het risico op slachtoffers, hoe korter de opkomsttijd. De grens van 18 minuten geeft aan dat met het oog op de hier aangegeven belangen een langere opkomsttijd niet aanvaardbaar is. Een en ander impliceert dat bij overschrijding van de normtijden, mede gemeten aan de eigen normen van de brandweer, sprake kan zijn van onzorgvuldig handelen.
Bepalend hierbij zijn de normtijden zoals vastgelegd, dan wel de door het bestuur op grond van bestuurlijke afwegingen bijgestelde of verruimde normtijden. Hierbij is het dekkingsplan bepalend. Dat de opkomsttijden zoals vastgelegd in het dekkingsplan inderdaad uitgangspunt zullen zijn wat in civielrechtelijk zin van de brandweer mag worden verwacht valt af te leiden uit de precieze aanwijzingen bij afwijking.

---

[3] In de wet geformuleerd als een handelen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.
[4] Bij onrechtmatige daad spelen andere aspecten (toerekenbaarheid en relativiteit) een rol. Omdat deze niet relevant zijn voor de hier behandelde vraag, worden zij niet besproken.

Zo wordt in de Nota van Toelichting van 27 februari 2007 aangegeven dat er weliswaar sprake kan zijn van een bepaalde bandbreedte, maar dat:

- tenminste 80 % van het totaal aantal objecten in een bepaald gebied binnen de daarvoor vastgestelde normtijd moet worden bereikt;
- waar deze normtijd niet kan worden gehaald (de overige 20 % dus) moet tenminste 95 % van de objecten in de eerstvolgende tijdschijf worden bereikt;
- voor de overige 5% van de objecten geldt dat deze binnen een maximale opkomsttijd van 18 minuten moet worden bereikt.

Uit de (zeer) precieze indicatie van opkomsttijden en de nauwkeurig aangegeven percentages voor afwijking / verlenging valt af te leiden dat de normtijden tamelijk strikt dienen te worden genomen. Afwijking daarvan is slechts in beperkte mate mogelijk. Dit betekent dat in juridische zin er weinig ruimte is om een dekkingsplan op te stellen waarin de normtijden in ruime mate worden opgerekt.

Waar het gaat om de juridische aansprakelijkheid zijn twee situaties aan de orde. In de eerste situatie is het dekkingsplan conform de bedoeling van het besluit opgesteld. In gevallen waarbij de opkomsttijden zijn verlengd, zijn deze bovendien adequaat[5] toegelicht. In dat geval zal alleen bij overschrijding van de in het dekkingsplan vastgelegde opkomsttijden sprake kunnen zijn van civielrechtelijke aansprakelijkheid in geval van schade (persoonlijk letsel, eventueel ook uitbreiding brand naar belendende percelen). Uiteraard moet een causaal verband tussen vertraging en schade worden aangetoond. De brandweer rest nog het verweer van bijzondere omstandigheden, zoals bijzondere weersgesteldheid, bijzondere verkeerssituatie. Wat deze verweren betreft dient men zich te realiseren dat voorzienbare vertragingsfactoren, zoals normale verkeersdrukte worden geacht te zijn verwerkt bij de vaststelling van de opkomsttijden.
In de tweede situatie is het dekkingsplan niet conform de bedoeling van het besluit. Men heeft ruimere percentages genomen voor afwijking van de bepaalde normtijden. In dat geval biedt het dekkingsplan niet zonder meer 'dekking' tegen aansprakelijkstelling, ook al blijft de brandweer binnen de daarin vastgelegde, maar verlengde opkomsttijd. In geval van aansprakelijkstelling kan de brandweer in een positie komen waarbij zal moeten worden aangetoond dat in het concrete geval de verlengde opkomsttijd inderdaad gerechtvaardigd was. Hierbij zal bepalend zijn wat gegeven de bij besluit bepaalde norm van zorgvuldigheid in concreto van de brandweer mag worden verwacht. De afwegingen die het bestuur heeft gemaakt, zullen daarbij tegen het licht worden gehouden en worden beoordeeld op basis van wat in vergelijkbare situaties in andere regio's is geregeld..

Verlenging opkomsttijden adequaat toegelicht

Met vastlegging van opkomsttijden in dekkingsplannen wordt beoogd meer rechtszekerheid te verschaffen, de transparantie te vergroten en besturen meer bewust te maken van alternatieven in besluitvorming en mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering. Nu normtijden scherp zijn gesteld zal het bestuur bij afwijking / verlenging de gronden daarvoor duidelijk moeten kunnen aangeven. Tenzij deze gelet

---

[5] Zie hieronder.

op uit het besluit af te leiden vereiste zorg en in vergelijking met afwegingen van andere besturen (van andere veiligheidsregio's) te zeer afwijken, zullen deze bij aansprakelijkstelling als leidend worden genomen en adequaat zijn. De rechter is terughoudend in het toetsen van de gemaakte afwegingen.

Casuïstiek: Hilversumse casus[6]

Tot op heden is er weinig geprocedeerd over schade als gevolg van te lange opkomsttijd. Een bekend geval betreft de Hilversumse brandweer. Bij een brand in een particulier woonhuis verscheen de brandweer pas na 18 minuten met voldoende materieel. Het belendende perceel heeft ook brandschade opgelopen. In een procedure, aangespannen tegen de gemeente door de verzekeraar van het betreffende pand heeft de rechter het optreden van de brandweer getoetst aan de in de handleiding bepaalde opkomsttijd van 8 minuten. De verweren van de gemeente dat deze tijd overschreden was doordat men elders aan het trainen was en dat er een verkeersomleiding was, werden gepasseerd. Trainen hoort bij de activiteiten van de brandweer, dus wordt geacht te zijn verdisconteerd in de vastgelegde opkomsttijden. De verkeersomleiding was al langer bekend, dus wordt er van uit gegaan dat ook daar op is geanticipeerd. De zaak leidde niet tot aansprakelijkheid, omdat geen causaal verband tussen de schade en de langere opkomsttijd werd geconstateerd.

Is het risico op aansprakelijkheid groot?

Aansprakelijkheid is pas aan de orde in geval van schade. Pas als sprake is van persoonlijk letsel of ernstiger, dan wel uitbreiding van brand naar andere percelen, zal aansprakelijkstelling worden overwogen. In dat geval zal een causale relatie moeten worden aangetoond tussen de vertraagde opkomst en de schade. De kans op aansprakelijkstelling is om deze redenen niet groot. Echter, de impact van een enkele aansprakelijkstelling kan wel groot zijn, zowel in financieel als in publicitair opzicht. Aandacht voor de aangesneden problematiek is dus opportuun.

Conclusies

Het besluit laat slechts in beperkte mate ruimte voor afwijking van de vastgelegde normtijden. 8 Minuten is in ieder geval een harde grens. Voorst zijn ook de in het dekkingsplan vastgelegde opkomsttijden bepalend. Overschrijding daarvan kan in geval van schade leiden tot aansprakelijkheid. In geval veiligheidsregio's voorzien dat de normtijden in veel gevallen niet kunnen worden gehaald, kan deze tekortkoming niet eenvoudig worden gerepareerd door het verlengen van opkomsttijden in het dekkingsplan. De ruimte daarvoor is immers beperkt in verband met de vereiste zorg van de kant van de brandweer. Deze vereiste zorg wordt afgeleid uit hetgeen bij

---

[6] Zie Brandweer en recht, oktober 2004/1, p. 31 e.v.

besluit is bepaald. In rechte wordt er van uit gegaan dat de normtijden een uitdrukking zijn wat noodzakelijk is in verband met zorgvuldige taakvervulling.
Indien de middelen ontbreken om in geval van veelvuldige afwijking van de normtijden passende verbeteringen te kunnen aanbrengen, is het van belang dit helder te communiceren aan de minister. In het uiterste geval impliceert dit dat veiligheidsregio's aangeven geen verantwoordelijkheid te willen dragen voor eventuele tekortkomingen. In civielrechtelijk zin betekent dat, dat men in geval van schade de aansprakelijkheid doorschuift naar de centrale overheid.